



Brussels Studies

La revue scientifique électronique pour les recherches sur Bruxelles / Het elektronisch wetenschappelijk tijdschrift voor onderzoek over Brussel / The e-journal for academic research on Brussels

Collection générale | 2006

Une capitale européenne polycentrique et opportuniste

Un nouveau paradigme pour la localisation et la répartition géographique du siège des institutions de l'UE ainsi que pour la conception de quartiers européens à Bruxelles et dans d'autres villes d'accueil

The polycentric and opportunistic capital of Europe. A new model for the siting and reallocation of EU headquarters and the design of European districts in Brussels and other host cities

De polycentrische en opportunistische hoofdstad van Europa. Een nieuw model voor de plaatsbepaling en reallocatie van de hoofdzetels van de EU en een ontwerp voor Europese wijken in Brussel en in andere gaststeden

Carola Hein

Traducteur : Laurent Mertens



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/brussels/313>

DOI : 10.4000/brussels.313

ISSN : 2031-0293

Éditeur

Université Saint-Louis Bruxelles

Référence électronique

Carola Hein, « Une capitale européenne polycentrique et opportuniste », *Brussels Studies* [En ligne], Collection générale, n° 2, mis en ligne le 18 décembre 2006, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/brussels/313> ; DOI : 10.4000/brussels.313



Licence CC BY

CAROLA HEIN

[] Une capitale européenne polycentrique et opportuniste :

Un nouveau paradigme pour la localisation et la répartition géographique du siège des institutions de l'UE ainsi que pour la conception de quartiers européens à Bruxelles et dans d'autres villes d'accueil.

Traduit de l'américain par Laurent Mertens

*Carola Hein est professeur au département « Croissance et structure des villes » de l'Université de Bryn Mawr (Pennsylvania, USA). On lui doit notamment l'ouvrage récent, Bruxelles l'Européenne, Bruxelles : La Lettre volée/ISACF La Cambre (Cahiers de la Cambre Architecture ; 5).
chein@brynmawr.edu*

■ Introduction

La localisation du siège des institutions de l'Union Européenne (UE) — notamment celui de la Commission, du Conseil, du Parlement et de leurs prédécesseurs— a fait l'objet de controverses depuis 1952. Depuis plus de cinq décennies, ces institutions ont été réparties entre trois villes — Bruxelles, Strasbourg et Luxembourg. En 1992, le Conseil d'Edimbourg a consacré ces localisations, jusque là provisoires, en tant que sièges officiels des institutions de l'UE. Depuis, les agences décentralisées nouvellement créées ont élu domicile dans plus de 20 autres villes.

La problématique de la gestion de cette décentralisation ou polycentrisme revient à l'ordre du jour à présent que les européens débattent de la localisation du Parlement européen. Héritier des particularités historiques de la création et de la localisation des institutions européennes, le Parlement tient ses séances plénières (ce qui représente une semaine de séance par mois) à Strasbourg, il dispose d'un secrétariat situé à Luxembourg, mais c'est à Bruxelles qu'ont lieu les séances extraordinaires et le travail de routine. Une décentralisation à ce point radicale constitue un obstacle à son bon fonctionnement.

Depuis plusieurs décennies, le Parlement a réclamé un siège unique, géographiquement proche de celui de la Commission et du Conseil de l'UE, à Bruxelles. Cette tentative de choisir une capitale pour l'Europe, ou, à tout le moins, de déterminer l'emplacement de son propre siège, a toutefois échoué face à l'opposition manifestée par les Etats membres.

Si une capitale unique peut sembler constituer une solution plus efficace pour les besoins administratifs de l'UE, ce n'est pourtant pas une option qui soit envisageable au vu des particularités de l'unification de l'Union, des intérêts des Etats membres et de la volonté de certaines villes d'accueil de restreindre le nombre de fonctionnaires européens à l'intérieur de leurs murs. Au contraire, le polycentrisme présente l'avantage de rapprocher l'UE de ses citoyens.

L'interprétation innovatrice de l'émergence d'une capitale européenne **polycentrique et opportuniste** peut servir de base à une analyse plus approfondie et fournir un argument en faveur de l'édification d'une capitale à l'image de l'esprit novateur et de la structure à sédimentations successives de l'UE elle-même. Néanmoins, une planification prudente s'avère nécessaire: afin de s'assurer que la poursuite de la décentralisation des institutions spécialisées ne contrarie pas leur efficacité, pour répondre aux besoins propres à chacune des villes d'accueil en fonction des spécificités de son histoire, de sa taille ou de sa structure politique, et, surtout, afin d'offrir aux citoyens de multiples occasions de faire entendre leur voix aussi aisément que celles des groupes de lobbying organisés.

▣ Une capitale de l'Europe polycentrique et opportuniste

L'apparition d'une capitale répartie entre plusieurs sites, que j'appelle une **capitale polycentrique**, n'est pas le résultat d'une politique explicite, mais davantage le fruit des spécificités de la création et de la construction de l'UE en réponse aux intérêts des Etats membres.

Dans le cas de capitales nationales traditionnelles —Paris en étant l'exemple le plus marquant— le gouvernement national manifeste son pouvoir de manière cohérente au travers de l'architecture et de l'urbanisme. Par contraste, les institutions européennes ont toujours manqué de pouvoir et de volonté pour définir le contour de leurs propres édifices centraux. En lieu et place, ce sont des forces nationales et locales, publiques et privées, qui ont utilisé la présence européenne afin d'augmenter l'importance économique et symbolique de chaque localité. C'est ce que j'appelle une **capitale opportuniste**.

Ainsi, la décision de situer et de construire à Bruxelles le bâtiment du Berlaymont, siège de la Commission, fut prise quasiment par hasard. Conçu par un investisseur privé, il a été financé par le gouvernement belge. La construction dura plus de dix ans, suivant des plans établis pour accueillir un ministère belge, en même temps qu'une desserte locale de métro. Une fois

le bâtiment achevé, il se révéla trop petit et incapable d'accueillir toutes les institutions européennes à Bruxelles, mais la Commission finit malgré tout par l'accepter. Dans les faits, c'est cette décision qui fixa l'emplacement des autres institutions européennes autour du rond-point Schuman, qui forme aujourd'hui le cœur du quartier européen à Bruxelles.

L'Europe se construit donc sous un visage différent selon chacun des sièges de ses institutions, puisque chacun d'eux dépend de règles locales, régionales et nationales d'urbanisme et d'aménagement du territoire qui diffèrent, comme je l'ai démontré dans une autre publication.

Afin qu'une capitale polycentrique et opportuniste puisse fonctionner, cet article propose: 1. La définition d'une politique polycentrique au niveau de l'UE pour la capitale de l'Europe, 2. l'établissement d'un bureau de coordination entre les villes sièges des institutions, 3. la définition d'un programme complet permettant aux Etats membres de l'UE de choisir de nouveaux sièges ou de redistribuer les fonctions entre eux, et 4. la création de structures organisationnelles spécifiques au niveau de chaque ville permettant l'intégration participative et démocratique des institutions européennes dans leurs villes d'accueil.

▣▣ 1. Une politique polycentrique de localisation du siège des institutions pour la capitale de l'Europe

Depuis les années 1950, les villes européennes se sont engagées dans une bataille féroce pour accueillir le siège des institutions de l'UE. La présence des institutions européennes a apporté des avantages économiques et symboliques aux villes et pays d'accueil. Cependant, les autorités locales et nationales n'ont jamais osé refuser les exigences de l'UE, par crainte de la voir quitter la ville. Bruxelles, en particulier, a beaucoup souffert de certaines conséquences négatives résultant de l'accueil des institutions européennes alors qu'aucune décision n'avait été prise quant à l'établissement de leur siège permanent, telles que le développement d'impersonnelles zones administratives monofonctionnelles, la destruction de certains quartiers et l'augmentation des disparités socio-économiques.

Redoutant de voir s'en aller les institutions européennes et désirant tout à la fois en attirer un plus grand nombre, les pays d'accueil ont également évité de construire des voies de train à grande vitesse entre les différents sièges. Ils ont donc dans les faits bloqué l'émergence d'une politique polycentrique volontaire et fonctionnelle.



Official Capitals of the EU; institutions and agencies hosted (date of foundation or location in the city)

★ **Brussels:**

European Commission (ECofEU), 1957-
Council of the European Union (CEU) 1957-
European Investment Bank 1957-1967
European Economic and Social Committee (EESC), 1957-
European Parliament (EP), 1977-
Committee of Regions (CoR), 1992-
European Communities Personnel Selection Office (EPSO), 2002-
European Maritime Safety Agency (EMSA): 2003
European Defense Agency (EDA): 2004-
Intelligent Energy Executive Agency (IEEA): 2004-
European Data Protection Supervisor: 2004-
Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA): 2005-
European Administrative School (EAS): 2005-
Trans-European Transport Network Executive Agency: 2005-

★ **Luxembourg:**

European Commission (ECofEU), 1952-
Special Council of Ministers 1952-1967
European Parliament (EP), 1952-
European Court of Justice (ECJ), 1953-
European Investment Bank (EIB), 1967-
Office for Official Publications of the European Communities (EUR-OP), (1952) 1969-
European Court of Auditors (ECA), 1979-
Translation Centre for the Bodies of the European Union (CDT), 1994-
Public Health Executive Agency (PHEA): 2004-

★ **Strasbourg:**

European Parliament (EP), 1952-
European Ombudsman (EO), 1992

Decentralized European Bodies and Agencies (date of foundation)

- **Alicante:** Office for Harmonisation in the Internal Market (Trade Marks and Designs) (OHIM), 1993-
- **Angers:** Community Plant Variety Office (CPVO), 1996-
- **Bilbao:** European Agency for Safety and Health at Work (OSHA), 1994-
- **Bramshill:** European Police College (CEPOL), 2000-
- **Brussels:** (headquarters to be selected) Galileo European Satellite Navigation System Supervisory Authority: 2004-
- **Cologne:** European Aviation Safety Agency (EASA), 2002-
- **Dublin:** European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (E.FOUND), 1975-
- **Copenhagen:** European Environment Agency (EEA), 1990-
- **Florence:** Historical Archives of the European Union (HAEC), 1986-
European University Institute (EUI), 1972-
- **Frankfurt:** European Central Bank (ECB), 1998-
- **Helsinki:** European Chemicals Agency (ECHA): 2007-
- **Heraklion:** European Network and Information Security Agency (ENISA), 2004-
- **Lille/Valenciennes:** European Railway Agency (ERA): 2004-
- **Lisbon:** European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), 1993-
European Maritime Safety Agency (EMSA), 2002-
- **London:** Agency for the Evaluation of Medicinal Products (EMEA), 1993-
- **Madrid:** European Union Satellite Centre (EUSC): 2001-
- **Paris:** European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2001-
- **Parma:** European Food Safety Authority (EFSA), 2002-
- **Stockholm:** European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC), 2004-
- **The Hague:** Europol: European Police Office, 1999-
Eurojust: EU body co-ordinating police and judicial co-operation, 2002-
- **Thessaloniki:** European Centre for the Development of Vocational Training (CEDEFOP), 1975-
European Agency for Reconstruction (EAR), 1999/2000-
- **Torrejón de Ardoz:** European Union Satellite Centre (EUSC), 2002-
- **Turin:** European Training Foundation (ETF), 1990-
- **Vienna:** European Monitoring Centre on Racism & Xenophobia (EUMC), 1997-
- **Vigo:** Community Fisheries Control Agency (CFCA), 2004-
- **Warsaw:** European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the EU (FRONTEx), 2004-

Une politique de développement polycentrique des villes européennes existe cependant déjà sur papier. En 1999, les ministres des Etats membres de l'Union européenne approuvèrent le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC), un projet servant d'intermédiaire aux initiatives entrepreneuriales des villes et visant à promouvoir un système équilibré et polycentrique des villes et agglomérations afin de transformer un espace communautaire jusque là disparate en un réseau polycentrique. Le SDEC ne règle toutefois pas de manière explicite la question de la capitale polycentrique.

Une politique de l'espace pour une capitale européenne polycentrique est nécessaire pour les institutions européennes, pour les villes qui les accueillent aujourd'hui et celles qui les accueilleront demain. Elle permettrait de resserrer les liens entre les capitales politiques de l'UE et le réseau économique plus large des villes européennes et **elle contrebalancerait l'actuelle concurrence existant entre les villes par une collaboration entre les différents sièges.**

▣▣ 2. Un bureau de coordination entre les villes sièges des institutions

La configuration actuelle de la décentralisation présente un véritable potentiel pour la collaboration et l'établissement d'un authentique réseau de villes sièges d'institutions européennes afin de lobbyer en faveur des intérêts communs et d'échanger les connaissances relatives aux problèmes communs. Le *Regio Randstad* aux Pays-Bas offre un exemple de la manière dont ceci pourrait fonctionner: les quatre plus grandes villes du pays et leurs agglomérations coopèrent sur une base volontaire et collaborent de manière informelle. Il vient d'ouvrir un bureau commun à Bruxelles afin de défendre ses intérêts auprès de l'UE. **Pareille collaboration inter-cités entre villes d'accueil des institutions européennes et leurs citoyens pourrait favoriser les politiques polycentriques, en ce compris, peut-être, la définition d'une position commune à toutes les villes d'accueil des institutions européennes,** définir des standards pour l'organisation des concours d'urbanisme ou d'architecture pour les bâtiments de l'UE, faciliter les échanges de fonctionnaires, permettre la simultanéité de festivals européens se déroulant en des endroits multiples, ainsi que susciter des initiatives citoyennes communes.

En particulier, un « **bureau des villes sièges des institutions européennes** » offrirait à l'UE une **représentation commune des villes d'accueil** ainsi que la défense commune de leurs intérêts et idées.

Mais il pourrait également être utile aux villes sur le plan interne: les aider dans la création de quartiers européens vivants et ayant une signification pour tous les citoyens européens, par exemple, ou s'assurer que dans l'éventualité où une institution déménage, les bâtiments et les structures abandonnés soient réutilisés. **Le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale pourrait entamer pareille collaboration, en tant que plus grande ville siège des institutions européennes et hôte de ses organes les plus importants.**

▣ 3. Règles permettant la sélection et la redistribution du siège des institutions

Le choix de l'emplacement du siège des institutions européennes est une question très délicate, comme l'est celle de redistribuer les organes européens entre les villes d'accueil. Il n'y a cependant pas de règle standard pour guider ce choix. Au lieu de cela, la « candidature » pour l'UE reste pour une part importante une campagne de marketing faisant état de la détermination de la ville à jouer un rôle important dans le réseau urbain de l'Europe. Une telle campagne reflète une conception de gestion de la ville fondée davantage sur des principes économiques que sur les intérêts des citoyens.

Rappelons-nous, par exemple, les candidatures soumises par différentes villes pour accueillir FRONTEX, la toute jeune Agence Européenne pour la Gestion de la Coopération Opérationnelle aux Frontières Extérieures des Etats membres de l'UE. La brochure préparée par le Ministère de l'Intérieur estonien vante la situation géographique et historique favorable de sa ville, sa situation au croisement d'axes internationaux de communication, et le développement rapide de ses solutions *Information Technology*. Ce document marketing déborde d'évocations de l'attrait économique. C'est dès lors sans surprise que les critères décisifs ayant guidé le choix final du siège de FRONTEX (Varsovie) ont été la politique distributive de l'Union (destinés à satisfaire tous les Etats membres), les manœuvres politiques et les intérêts économiques.

Ce sont les mêmes facteurs qui ont présidé au choix des villes sièges des institutions européennes dans les années 1950 et la redistribution des fonctions parmi celles-ci. C'est pourquoi **une stratégie transparente de sélection des nouveaux sièges des institutions européennes et leur redistribution, qui tienne compte des voix des villes et des citoyens concernés, doit venir renforcer une politique polycentrique des sièges des institutions européennes.**

▣ 4. *Un forum urbain au cœur de chaque ville d'accueil, qui réunit les acteurs publics et privés, européens, nationaux et locaux*

Les institutions européennes n'ont pas le même contrôle de l'espace qu'elles occupent qu'un gouvernement souverain. Si l'UE commence à définir des politiques concernant sa propre localisation, elle doit aussi développer une architecture esthétique et politique du siège de ses institutions, tant pour les bâtiments que pour les quartiers, en dialogue avec ses concitoyens et à l'écoute des intérêts et préférences locales. **Un modèle de forum urbain international complet similaire au *Stadtforum* à Berlin, réunissant tous les acteurs**, renforcerait la légitimité de l'UE, créerait un contrepoids à ce qui est souvent perçu comme un déficit démocratique et ouvrirait la voie à une construction volontaire de la capitale de l'Europe en tant qu'initiative locale et citoyenne. Au nombre des acteurs, on compterait les institutions européennes locales, le gouvernement national, les représentants régionaux et communaux, les représentants de la société civile et du secteur privé, les associations de citoyens et les media.

Avec Bruxelles en tête de file, chaque ville d'accueil convoquerait son forum afin de discuter de l'intégration des institutions européennes, parmi d'autres problématiques urbaines, et afin de définir des directives claires pour l'édification de quartiers européens ayant le support de toutes les composantes sociales. Ce processus aiderait à promouvoir **l'apparition de bâtiments européens distinctifs contribuant à la création d'une symbolique et d'une identité européenne.**

▣ Conclusion: Architecture de la capitale et agencement urbain comme outils de création identitaire

En Europe, la localisation et l'agencement de la capitale nationale ne remplit pas seulement des besoins fonctionnels et administratifs, mais établit également une identité nationale symbolique. Tous les Etats membres ont soigneusement imaginé leur ville capitale et y ont utilisé l'espace pour affirmer leur identité nationale. En revanche, l'UE a considéré ses bâtiments institutionnels comme de simples sièges administratifs, faisant fi de questions importantes de conception et de symbolique. Le résultat de cette attitude est que les bâtiments européens ne se distinguent guère d'autres immeubles de bureaux ordinaires. La plupart d'entre eux —en ce compris l'immeuble du Parlement à Bruxelles, censé être le symbole le plus fort des structures européennes— ont été conçus par des investisseurs, en-dehors de tout concours architectural ou autre implication publique. Les promoteurs

les envisagent comme des objets de spéculation, pour une large mesure sans aucune préoccupation de la symbolique et de l'imagerie européenne.

Le débat mené à l'échelle européenne sur le déménagement du Parlement européen offre aux citoyens et aux autres acteurs l'excellente opportunité d'initier une approche nouvelle de la question d'une capitale pour l'Europe.

Des membres du Parlement européen ont récemment rouvert le débat sur le siège de l'institution en lançant une pétition sur Internet appelant les citoyens à apporter leur signature en faveur de la localisation permanente à Bruxelles du Parlement européen, avançant que « cela coûte environ 200 millions d'euros par an aux contribuables de déplacer le Parlement entre Bruxelles/Belgique et Strasbourg/France. » (<http://www.oneseat.eu/>)

Soumettre la problématique du siège unique aux citoyens constitue une approche nouvelle basée sur l'Article 47 du projet de Constitution, qui vise à favoriser la démocratie participative. Il s'agit aussi d'une action politique appropriée pour une institution tentant d'accroître son influence politique vis-à-vis des autres organes de l'UE et recherchant plus de reconnaissance de la part de ses citoyens. Toutefois, l'argument avancé —les coûts engendrés chez le contribuable— paraît insuffisant voire inapproprié pour atteindre ces objectifs. En fait, l'analyse qui le sous-tend est incomplet et rend un mauvais service aux citoyens européens.

Si le site web présente bien les faits et les chiffres sur la multiplicité des sièges du Parlement, il ne rend par contre pas compte des besoins et des nécessités des villes d'accueil et de leurs habitants ; il n'envisage pas les conséquences que pourrait avoir sur les villes qui les hébergent et leurs citoyens le déménagement d'une institution de plusieurs milliers de personnes. Ce faisant, il illustre non seulement l'absence de conception d'un espace pour l'Europe, ses villes, le siège de ses institutions, ainsi que l'absence de toute vision globale pour la répartition des institutions européennes, mais aussi la fragmentation des organes de l'UE, qui poursuivent chacun leur propre politique de construction. Cela souligne encore l'inexistence de toute structure interactive réunissant acteurs européens et locaux. Pour toutes ces raisons, cette initiative a fait échapper au Parlement une importante opportunité de s'affirmer comme une institution créatrice d'identité pour l'Europe.

Le 18 septembre 2006, le projet *oneseat* a atteint son objectif du million de signatures nécessaires pour en saisir les institutions européennes, une première en son genre. Jusqu'à présent, les commentateurs ont ignoré toute question sur la nature d'un espace pour l'Europe, sur la relation entre la politique et l'espace, et le rôle joué par les villes sièges des institutions européennes au sein de cet espace.

Afin d'inspirer une ère nouvelle pour la capitale de l'Europe, le Parlement européen et Bruxelles, son siège principal, le projet *oneseat* pourrait joindre à sa demande d'un siège unique la demande novatrice d'un plan global qui tienne compte des besoins et des intérêts de toutes les villes d'accueil impliquées. Conformément au slogan européen « l'unité dans la diversité », un plan véritablement européen donnerait au Parlement l'occasion d'entamer une collaboration avec les villes d'accueil et les citoyens. En retour, cette démarche pourrait établir le Parlement dans un rôle d'initiateur d'idées européennes, et stimuler des modèles architecturaux et d'urbanisme qui promeuvent l'identité et la symbolique européennes.

▣ Références

- Carola Hein, « Bruxelles et les villes sièges de l'Union européenne » in *Change, Brussels Capital of Europe*, ed. Joël Claisse et Liliane Knopes (Bruxelles: Éditions Prisme, 2004)
- « European Spatial Development, the Polycentric EU Capital, and Eastern Enlargement », *Comparative European Politics* 4, no. 2/3 (2006)
 - « The Capital of Europe. Architecture and Urban Planning for the European Union », (Westport [CT]: Greenwood/Praeger, 2004)
 - (ed.), *Bruxelles, l'Européenne. Capitale de qui? Ville de qui?/European Brussels. Whose capital? Whose city?* (Bruxelles: La Lettre Volée, 2006).

All rights reserved (text & image): Carola Hein



BRUSSELS STUDIES

Brussels Studies — www.brusselsstudies.be

Revue scientifique électronique pour les recherches sur Bruxelles

Directeur de la publication : Michel Hubert

Secrétaire de rédaction : Grégoire Polet

Secrétaire de rédaction adjoint : Roel De Groof